

遗憾地是,我们没有在上面这些研究基础上向前推进,一方面,无法对单位组织权威关系的变化作出更为系统的分析,另一方面,没有对已经高度分化的组织化类型,包括国有单位和非国有单位及其内部的各种类型进行系统的调查和分析。如果说,对于单位体制的变化我们还能够较为系统的做出一些判断(例如,“新单位制”、“后单位制”),尽管有时不那么精确,那么对于单位组织(或各种社会组织)内部权威结构的状况和变化,我们实际上无法说出超出上述成果更多的东西,留下了或形成了一个巨大的研究“黑洞”。

不仅如此。在单位制的研究传统中我们还面临更大的挑战。研究者们曾经将单位制的功能归结如下:第一,单位制是国家集中、分配和利用社会资源的组织化形式;第二,单位制是国家实现社会控制的组织化形式;第三,单位制是国家实现社会整合的基本形式。经过30多年的改革开放,正如前面已经指出的,国有单位组织在规模上已经不是多数,尽管在质量上还占有重要位置;市场已经成为日益主要的资源分配机制和经济协调机制;国家—单位一个人的强制性依附关系结构,已经在不同程度上发生松动、甚至解体。国家如何分配它所掌握的资源,社会如何新的组织化,社会如何在市场化和现代化背景下实现新的整合,都是我们从单位制出发面临的挑战。

回到一开始提出的问题,也许系统、具体、精准的分析相对于总体的判断,对于解决这些问题更重要。

#### [参考文献]

- [1] 李路路、苗大雷、王修晓 《市场转型与“单位”变迁 再论“单位”研究》,《社会》,2009年4期。
- [2] 路风 《单位:一种特殊的社会组织形式》,《中国社会科学》,1989年1期。
- [3] 吴晓刚 《从人身依附到利益依赖》,硕士学位论文,北京大学社会学系,1994年。
- [4] 渠敬东 《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》,2012年5期。
- [5] 华尔德 《共产党社会的新传统主义:中国工业中的工作环境和权力结构》,龚小夏译,牛津大学出版社,1996年。
- [6] 李猛、周飞舟、李康 《单位:制度化组织的内部机制》,《中国社会科学季刊(香港)》,1996年16期。
- [7] Lee C. K. The transformation politics of Chinese working class1, *China Quarterly*, 1999 (2).
- [8] 刘平、王汉生、张笑会 《变动的单位制与体制的分化——以限制介入性大型国有企业为例》,《社会学研究》,2008年3期。
- [9] 蔡禾 《论国有企业的权威问题——兼对安基·G·沃达的讨论》,《社会学研究》,1996年6期。
- [10] 蔡禾 《企业职工的权威意识及其对管理行为的影响——不同所有制之间的比较》,《中国社会科学》,2001年1期。

## 公众怎样依靠公共制度?<sup>①</sup>

张 静

(北京大学社会学系教授,北京 100871)

我选择“问题和挑战”作为讨论的切入点,提出一个观察。

<sup>①</sup> 北京大学李斌社会学基金项目。草稿曾经在福山主持的“管治质量的测量指标”研讨会上宣读(2012年10月15—16日,北京大学斯坦福中心)。接受吉林大学社会科学学报“组织社会学研究笔谈”专栏的约稿,本稿又经修改。

从政治社会学角度看，过去 30 年的社会转型中，中国社会关系方面发生的重要变化，不是在私人关系领域，而是在公共关系领域。私人关系虽然也有变化，但差异和从前相比不具“根本性”，而公共关系则发生了较为根本性的变化。

为何这样讲？几年前我曾经到安徽的三个贫困县，发现这些地方基层教会发展非常快。一个教徒告诉我，附近一个村庄的基督教会定期聚会，常常有上千教友参加，他们大多远途而来，彼此之间并不相识。我推断，在这样的地方，牧师对于公共社会的组织能力，会超过地方原有的基层组织。而这种组织能力的获得，源于教会积极回应教徒所需，使其可能方便地依靠教会制度的帮助。一个可对比的案例是：最近几年中央台播放赵本山导演的乡村生活电视剧，网上的讨论提出一个有趣问题，说这个电视剧“政治不正确”。理由是这么长的电视剧，在农民生活中竟然从来没出现过书记的影子，基层组织到哪里去了？我认为，网友的玩笑是反话正说。这个电视剧无意间披露了，村民生活和现有正式公共组织关联甚少的状况。

这个现象反映了什么？我的观察是，人们和原有公共组织的连接弱化，基层社会公共关系的组织化中心在发生转移。

回顾上个世纪 50 年代，所有人都曾被组织到单位里。通过财产再分配以及区域行政关系重组，新建的政府及其“代理”组织从上至下扎根到地方，它构建了一种方式让社会成员和国家公共制度联系起来。凡是有“工作”的人就等于进入了单位，而通过“单位”人们不仅能够工作得到工资，更重要的是获得了国家制度的保障——就是说，单位把他们和公共制度联系到一起。但这种联系具有特有的结构：直接接触社会成员的机构，实际上不是政府本身，而是它的“代理”机构——工作单位（在乡村是生产大队和公社组织）。作为和人们距离最近的公共组织，单位重新组织化了人们的公共关系，个人也通过单位和新的政府建立了制度化连接。

不同于过去——传统社会主要以地方士绅为整合中心的治理秩序，上述社会重组的新特征是：试图打破阶级、种族、民族、宗族、身份、地域等自然分化的社会界限，将人们编排到新的组织关系中，由单位负责回应他们的“公共”诉求。随着成员和单位、单位和单位之间责任隶属关系的建立，人们和单位的联系就成为唯一可及的公共关系，因为有单位的人才可能接触到公共制度，并申请、要求获得公共制度的帮助。一方面，这一关系是公共的，因为单位有责任“像政府一样”负责所属成员的事务；另一方面，这一关系又是局部的，因为存在户口和工作调动的严格限制；还有，这一关系还是稳定不变的，因为联系政府的渠道唯一且固定：基本上只能通过所在的单位作为中介，即“通过组织”，而不使自行前往。这种结构意味着，越过组织接触政府，不是常规而属异常现象。

在这种情况下，单位的性质类似政府的代理组织，它同时具有多种职能。一方面，单位是生产性组织，另一方面，他又是代替政府对社会成员实施应责的“准公共组织”。单位有义务执行县市政府下达的任务，并且必须根据上级规定的标准——比如接受政策文件中指令——提供公共品，单位同时还有责任反映和上达成员的需求，代替他们要求上级政府组织的帮助，这通常是下拨补助或分配来回职工/社员的需求。因此人们不必、也很少需要和单位之外的政府组织发生关系，即使发生了关系也往往指令单位代为解决。比如，当时常见的例子，个人在外发生了问题被公安部门扣留，一般会通知领导“领回下属”回单位处理；单位职工在水电、暖气、税收、养老、就医、子女教育等方面的公共需求，不用找政府，由单位负责解决。显然，对于普通人而言，一般的社会公共品的提供，是由生产和工作单位代理承担并实施供给的。这意味着，从政府和社会的关系角度看，社会管治并非直接地由政府、而是间接地通过单位进行。

那么，政府在管理什么呢？它在管理单位，而不是管理公众。

这一治理结构的重要特点,在于间接性、分割性和唯一性:人们只能通过单位和公共组织(比如辖区政府)发生关联,单位成为距离他们最近的“代理政府”,垄断着社会成员和政府的联系渠道,单位的角色是“个人”和“公共”连接的制度化桥梁。而且,只有这种“有组织联系”才被体制承认,因而是制度化的,比较畅通有效的。政府工作对单位不对个人(或称“对公不对私”),公众和政府组织的直接联系实际上较少,因为单位代理了一切手续,所以政府的治理对象是单位组织而不是公众。

因而,尽管政府是公共组织,但它实际上并没有发展出回应公众或社会团体诉求的责任体系,也就是说,它的“应责”接纳的是体制内组织机构而不是个人或者公众。正常状态下,除了单位组织,任何个人或其他社会团体,与政府之间不存在直接、畅通的公共联系,或者说不具有“直接过话”的资格。如果这种联系发生,就变成了越过单位的上访、信访或上告(状),属于不正常的现象,因为单位组织被甩开了。此时,单位和政府都不会感到高兴。这一点可以解释,为何很多公共组织习惯推诿,因为在上述结构中生长起来的政府,其职能只是组织汇报,研究和批准请示报告,下达指示、标准或拨款给单位,而具体执行和实施决定,由单位负责。我们见到的大量政府工作流程文献和记录,都是在下达指示,公众的需求和要求——通常要转化为单位请示报告,方能进入政府的处理程序。对这些要求的处理,政府虽有决定权、批准权、制定标准权,但并不具有具体实施的身份。这种位置使其不愿、不能、实际上也不会,做通常由单位代理的事情。政府出面往往是在突发事件出现,而单位无能为力对付的时候。

很显然,如果单位是社会建立公共关系,尤其是和政府组织发生联系的唯一渠道,那么有这样的单位角色在,公共机构的责任实施才可能实现。如果社会成员的需求分别由其所在的单位负责,那么其他的公共组织只在理论上、而非在实际上承担公共责任实施。作为份内的管理义务,单位权力虽然相对于个人权力不甚确定,但惯例上,单位对个人投诉必须做出回应并解决。在我看来,这种个人和公共的关系(尽管权利不对等),是过去体制内成员较少发生群体性冲突的原因。因为公共关系的职能是,将社会成员的权益和公共制度联系起来,当问题发生时,单位就成为(代理政府)实施制度救济的机构,来响应人们的诉求。通过这样的方式,社会成员可以接触并依靠公共制度的支援。

但是,这种情况正在面临变化。在基层,越来越多的人很难获得、更不要说能顺利依靠上公共制度的帮助,原因当然是上述结构关联的变化:人们和公共组织(政府)之间的有效连接正在失去甚至中断。

这种中断和单位的桥梁角色不再——其“政府代理”角色弱化有关。在经济转型中,单位的角色更加专门化,或者说“单纯化”了。通过自负盈亏和“甩包袱”过程,越来越多的单位卸下了它的公共职能,加大了经济盈利职能,来追求更大的效率。过去单位作为“政府代理”的若干责任——回应成员需求、分配公共福利、兑现权利、调解纠纷、联系上级——等等职能大大减少了,它逐渐退出政府代理的职能,将“担子”卸给市场和社会。然而,单位卸下的公共责任,尤其是它的执行和实施职能,却没有别的公共机构再承担起来,其连接“个体”和“公共”的作用,也难有别的渠道有效替代。桥梁不再,很多社会成员和政府的联系不再畅通,他们没有向上“请示”的组织资格,无法接近政府并获得回应、处理和执行,成了被排斥在公共制度保护之外的个体。

为什么没有其他公共组织承担单位卸下的职能?除了意识和观念方面的原因之外,原有的结构性障碍也大量存在。比如,连接公众的渠道不通、信息不能共享和执行机构欠缺。连接结构不通指的是,原来的属地和单位代理系统,使得接触政府必须经过组织代理,如今中介代理不再,

结构性联系中断。比如申请公积金，必须由单位实施，如果没有单位，或者单位声称不做了，很多人就不可能获得、更无法使用这项公共制度的资源。信息不能共享指的是，地域化和单位化的成员信息，不能顺畅地跨地域跨单位流动，更不能共享。比如单位的档案信息不能和其他地方的用人单位、甚至公共组织（比如社区居委会）共享，导致换了单位或者换了地域的人，难以接续上原有的公共制度资源。执行机构欠缺指的是，公共安全、执法、福利医疗和教育、税赋反馈、权利兑现、协调和平衡冲突利益——等等职能的具体执行，过去都是通过单位代理完成的，因而政府组织无需也不会做这些具体的事情。没有机构出面承担，很多公共设施变得空置，商业化或者私人化。很多公共机构没有单位介绍信不能进入；公众有事向街道社区投诉得不到回应和解决；很多国家公共政策不回到单位就无法兑现，很多人处于有事不知该找谁，有纠纷没人管，有求没有组织应的状况。为什么很多国企员工不愿意离开单位？原因是一旦离开，他们就失去了负责其事务的公共代理机构。

这说明，在公共领域中，出现了结构连接和责任实施的中断。今天到处可以看到，凡保留传统职能多的事业单位，上述“中断”的问题就不那么突出，这和大量转变了职能的企业经济单位形成巨大反差。后者的状况，用政治社会学的语言说，是人们逐渐被排除在公共组织的关照之外，失去了依靠公共制度的有效途径。

社会成员的广泛流动加剧了上述问题的严重性。但这绝不是流动错了，而是原有的管理体制没有进步的结果。单位代理政府制的特点是权属分隔、属地管理，只对具有权属关系的登记人负责。这样，人们享用公共服务的资格，不是来自其国民身份和缴税义务，而是和其登记注册的单位有关。改革30年中国的市场关系扩大了，可组织管理的格局却依然依旧：人已经到外地工作多年，甚至购房结婚生子，但户口还在原籍，一些紧急事务的法律文件仍需要回到原地办理，因为他的登记信息在那里。这意味着，身体流动了，但权利没有办法跟着身体流动。一些权利无法在新的工作地点、通过当地的公共组织和信息系统获得实现，因为根据户口和公共财政拨款体系，对他负有常规责任的组织在原籍，新地方的公共部门不是他的责任单位。如果一个人流动到其他地方，他原来和公共制度的联系渠道多半因此中断，需要在当地从头再来。

这些问题源于结构、信息和职能的分割体系，它们在效果上不是促进、而是妨碍了公众对公共制度的依靠、使用和有效连接，造成的后果是政治性的：公共组织的内聚力弱，其获得社会认同的中心地位建立不起来，因为它和人们的切身利益缺少关系。很显然，如果公共组织和回应公共需要、利益诉求无关，不能成为公众的依靠和保护力量，人们就难以对其产生归属感，而且不得不寻找其他途径建立公共关系（这是我对宗教关系近年来大举活跃的解释）；甚至于，人们不得不建立发达的私人关系来满足其需要（这是我对私人关系效用广泛的解释）；在极端无奈的情况下，人们开始用个体力量或者“报仇”来处理纠纷（这是我对个人暴力冲突频发的解释）。公共制度找不着，人们能依靠谁来解决问题呢？

为什么公共制度如此重要？社会成员需要依靠公共制度，借助团体和组织的力量增强生存能力，来克服各种困难和打击。换句话说，他们需要依赖强大的公共关系解决问题。可是，如果找不到公共组织负责这些需求，他们只好自己建立组织，比如宗教组织、同乡组织、家族组织，甚至黑社会组织。这些组织发展不绝，部分原因在公共制度的效用不彰。自我组织的吸引力，源于存在着大量有待满足的社会需求——人们需要组织化力量的保护。而公共关系不立，公共组织无效，替代性的组织化现象就会增强。它们的活跃，毫无疑问，和广泛存在的公共组织联系不畅、职责欠缺有直接的关系。

而所有替代性的组织活动，都致力于局部公共，或者是利益互赖关系的再造，在这个意义

上,可以说它们正在从事社会公共关系的再组织化。比如,人们重建宗族关系或者单一民族关系,来增强资源和市场竞争的优势;人们通过加入同乡会,来为个人或新来者拓展机会并提供集体保护;人们通过重建宗教关系,来寻求福利互助、挫折安抚、养老治病、甚至教育等公共服务。这些现象在基层——城镇底层和乡村十分常见,它反映的是基层“政府代理”机制的消失导致的公共职能抽空现象。在乡村,不少基层组织不再提供公共产品,在城市社区,不少街道委员会自认是一个管理单位,部分机构甚至利用公共资源——车位、车库、街道和市场占地的管理权盈利,变成一个竞争性的、争利性的经济主体。这样的公共机构如何获得人们的依靠?

缺乏公共制度的保护会发生什么情形?社会安全度降低。我最近在山东的调研发现,在一个县级市,随着生活的富裕,2006年以来,偷盗羊栏和原材料、抢劫保险柜现象多发,企业主和养殖户主为此伤透脑筋。于是有十多个企业主自发筹集资金,在街道安装电子监控设备和报警器,并成立了专门的治安巡逻队和协会。企业会员每年交一次会费,就可以优先获得治安保卫,优先安装电子眼等防控装置。由于安全的需要,私营业主要求入会的越来越多。显然,这是人们自发组织起来,建立社会共享的安全保卫系统,即通过公共关系重建和相互协作,提供公共品(社会安全)。这项自发活动在地方政府介入后获得扩展,安保协会向电力、医疗、城建、交通、教育等部门伸延,这个地级市在市镇村三级都设立了安保组织,基层巡逻队员增加到6100多人,建立驻村警务室91个,镇区和企业安装电子眼1800个,与外县市村接壤的村镇设立堵截卡12处,安装平安灯3万余盏,会员单位扩展至1000个以上,年筹集会费1000多万元。<sup>[1]51-54</sup>这是一种局部的公共制度重建,目的是提供社会安全。而基层政府的介入,使得安保服务成为准正式的公共品提供,而会员费因此也成为一种新的准税收。

值得注意的是,这一公共制度最初不是由政府,而是由民间自发建立起来的,它并没有更新公共组织的职能,也没有建立公共组织和社会成员的新关系,它利用的是传统机制。比如它的调解工作:请出大量的离退休“三老”人员——老模范、老党员、老干部——进入协会管理,直接面对群众处理纠纷,做劝解说服工作。这些人年纪大、经验多、人脉广、有名望,在地方社会备受尊重,同时又不具公职身份。他们熟悉情况,可以用群众的语言、情理和方法沟通协调。但由于协会调解不具决策和执行权力,所以效果不彰,群众和公共组织的关系还是没有切实建立起来。这个县级市有个硕大的专设接待访厅,但门口站着几位城管把门,访厅设在政府部门高楼深院的背后,大门有警卫,一般人很难进入。我在那里停留约一个多小时,发现大厅里一个访客也没来过。查阅门口桌子上的来访登记簿,上面最后一次来访记录是在7月,距离当日已经是一个月之久。和不少城市的情况相似,政府机构公众不能随便进入,而正式接待机构却多数门庭冷清,有多少人利用这个渠道接触公共机构,寻求公共制度的援助?它们的效果怎样?可想而知。

我的结论,当然不是期待简单恢复单位的政府代理职能,因为它依赖的是单位能力而非政府能力,它促进的是单位社会责任,而非政府体系统一的公共责任。

这些现象正说明了挑战切实存在:人们(尤其是普通公众)怎样依靠公共制度?他们和公共机构之间怎样通畅联系?因此,我认为衡量治理品质的一个重要指标应是,社会成员与公共组织之间是否存在便易及有效之连接渠道。这一渠道不仅可以反映政府的责任面向谁,而且可以反映国家和社会的联系是否有效,更可以反映可供社会成员依靠的公共制度是否存在。

#### [参考文献]

- [1] 王汉友 《夯实和谐社会的基石》,李锦 《人民治安人民办,社会稳定社会管》,《平安协会新闻宣传与理论研究》,2010年11月。

[责任编辑:沈诗杰 崔月琴]